

Clara López Obregón

CONTROL FISCAL TERRITORIAL

Realidad y propuesta de mejoramiento



gtz

Por encargo de



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

Colección Textos de Jurisprudencia

gtz

por encargo de



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo



Control fiscal territorial

Fundamentos de reforma

Resultado del proyecto de investigación
“Control Fiscal Territorial”
Grupo de Investigaciones en Derecho Público
“Carlos Holguín Holguín”
Facultad de Jurisprudencia

A la memoria de
Rosa Natale.
Alegría y perseverancia

Control fiscal territorial

Fundamentos de reforma

Clara López Obregón

Carlos Ariel Sánchez Torres

Director del Proyecto

Edilberto Peña González y David Aldana Arévalo

Jóvenes Investigadores

Resultado del proyecto de investigación

“Control Fiscal Territorial”

Grupo de Investigaciones en Derecho Público

“Carlos Holguín Holguín”

Facultad de Jurisprudencia



COLECCIÓN TEXTOS DE JURISPRUDENCIA

© Editorial Universidad del Rosario
© Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Facultad de Jurisprudencia
© Clara López Obregón
© Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo
© GTZ

ISBN: 958-8298-22-9

Primera edición: Bogotá, D.C., septiembre de 2006
Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario
Corrección de estilo: Mauricio González
Diagramación: Margoth C. de Olivos
Diseño de cubierta: Ángela María Echavarría
Impresión: Cargraphics
Editorial Universidad del Rosario
Calle 13 N° 5-83 Tels.: 336 6582/83, 243 2380
editorial@urosario.edu.co

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida
sin el permiso previo escrito de la
Editorial Universidad del Rosario.

LÓPEZ OBREGÓN, Clara.
Control fiscal territorial: fundamentos de reforma. Facultad de Jurisprudencia.— Bogotá:
Editorial Universidad del Rosario, 2006.
256 p.: cuadros, tablas. (Colección Textos de Jurisprudencia)
Incluye bibliografía.

ISBN: 958-8298-22-9

Auditoría / Auditoría fiscal / Participación ciudadana / Veedurías / Servicios públicos / Servicios públicos domiciliarios – Legislación / Reformas constitucionales / Derecho público / Contraloría de empresas / Reforma del estado / I. López, Obregón Clara, / II. Título / III. Serie.

350.7232 220

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

CONTENIDO

Agradecimientos	14
Prólogo	15
Introducción	17
I. Marco Constitucional del Sistema de Control Fiscal	
1. Diseño institucional	24
1.1 Forma de Estado y control fiscal	24
1.2 Profundización de la descentralización	26
1.3 Carta de Derechos Territoriales	26
1.4 Protección de recursos territoriales	27
1.5 Derecho territorial a participar en regalías	27
1.6 Derecho a participar en las rentas nacionales	28
1.7 Prioridad del gasto público social	29
1.8 Vinculación constitucional de la autonomía de las entidades territoriales a la ejecución de la política social del Estado	31
1.9 Doble garantía de recursos territoriales	31
1.10 Pilares del sistema de control fiscal	33
1.11 Control fiscal externo	33
1.12 Control fiscal interno	34
1.13 Participación ciudadana	34
2. Tendencias del reformismo constitucional	35
2.1 ¿Hacia la recentralización?	36
2.2 Sistema General de Participaciones	37
2.3 Sistema de control fiscal	38

3.	Sistema constitucional de control fiscal	39
3.1	Naturaleza jurídica autónoma de las contralorías	40
3.2	Ciudadanía organizada, asimilable a un verdadero órgano de control	41
3.3	Reemplazo del modelo de fiscalización previa por el modelo de auditoría posterior y selectiva	43
3.4	Modelo de control fiscal superado	43
3.5	Nuevo modelo de control fiscal	45
3.6	Introducción del control de gestión y resultados	47
3.7	Conceptualización de los sistemas de control interno	50
3.8	Promoción de la participación ciudadana	51
II. Distribución de competencias entre órganos de control fiscal		
1.	Ámbito competencial de las contralorías	55
1.1	Requisitos creación contralorías territoriales	56
1.2	Sistema orgánico no jerárquico y tensión unidad: autonomía territorial	57
2.	Fortalecimiento de las funciones de las contralorías	62
2.1	Control macrofiscal	63
2.2	Informe del Balance General de la Hacienda	64
2.3	Informe Consolidado del Presupuesto y del Tesoro	66
2.4	Informe Consolidado de las Finanzas Públicas	68
2.5	Informe Consolidado sobre la Deuda Pública del Estado ...	69
2.6	Informe Consolidado de los Sistemas de Control Interno ..	70
2.7	Informe de los Aspectos Generales del Estado de los Recursos Naturales y del Ambiente	71
2.8	De la teoría a la práctica	72
2.9	Funciones de <i>ombudsman</i>	72
2.10	Audiencia pública para adjudicación de licitaciones	74
2.11	Iniciativa normativa de los contralores	76
3.	Otorgamiento de funciones especiales al Contralor General	77
3.1	Potestad reglamentaria	77

3.2	Normas de Auditoría Gubernamental (NAG)	78
3.3	Control fiscal interno	80
3.4	Práctica deficiente	81
3.5	Control fiscal excepcional	82
3.6	Control concurrente sobre recursos de transferencia	83
3.7	Se confirma control prevalente sobre transferencias	86
3.8	Hacia el control exclusivo	91
4.	Otras funciones	92
4.1	Responsabilidad fiscal	92
4.2	Responsabilidad fiscal micro	93
4.3	Responsabilidad fiscal macro	94
4.4	Poder sancionatorio en materia administrativa fiscal	95
5.	Introducción de la figura del Auditor General	95
5.1	Control fiscal de segundo nivel	95
5.2	Alcance de las funciones de la AGR	97
6.	Forma de elección de los contralores territoriales	103

III. Desarrollo legal del control fiscal territorial a la luz de la jurisprudencia

1.	Evolución de la distribución de competencias entre órganos de control fiscal	108
1.1	Criterio inicial: orden territorial de pertenencia del sujeto de vigilancia	108
1.2	Recentralización del control fiscal. Criterio según origen del recurso público a vigilar	110
1.3	Cobertura del control fiscal territorial	117
1.4	Criterio complementario: carácter mixto público-privado del capital del sujeto de control	119
1.5	Régimen aplicable a sociedades de economía mixta	120
1.6	Régimen aplicable a sociedades distintas de las de economía mixta	122
1.7	Régimen aplicable a las empresas de servicios públicos domiciliarios	124

1.8	Régimen aplicable a las entidades privadas que administran recursos parafiscales	126
1.9	Régimen aplicable a entidades privadas que cumplen una función pública remunerada con una tasa	127
2.	Control fiscal de segundo nivel: Auditoría General de la República	129
2.1	Evolución institucional	131
2.2	Atribuciones y funciones de la AGR	134
2.3	Sistema de evaluación integral de las contralorías (SEISA)	137
2.4	Debilidades y amenazas institucionales	141
2.5	Período constitucional	142
2.6	Control fiscal recíproco	142
2.7	Posible limitación del alcance de sus funciones	144
3.	Auditorías privadas	145

IV. Propuestas de reforma

1.	Introducción	149
2.	Principales temas de reforma	155
2.1	Reversión de la tendencia recentralizadora del reformismo constitucional	155
2.2	Regionalización del control fiscal territorial	156
2.3	Falta de autonomía presupuestal e independencia política de las contralorías territoriales	158
2.4	Problema de suficiencia de recursos y control de costos	160
2.5	La ausencia de una carrera administrativa para el auditor fiscal gubernamental	161
2.6	Limitación a la autonomía del Auditor General	162
2.7	Forma de elección, calidades y régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los contralores territoriales son deficientes	163

2.8	Generalización del control fiscal excepcional sobre los recursos de las entidades territoriales por vía del control prevalente	164
2.9	Necesidad de diferenciar entre potestad reglamentaria de la CGR y competencia para prescribir métodos y expedir criterios de evaluación de los contralores	166
2.10	Control interno de baja calidad y desarticulado del control fiscal	167
2.11	Dispersión y variedad de metodologías de control fiscal y ausencia de un lenguaje común	169
2.12	Funciones coadministradoras de la Contraloría y falta de universalidad en la estadística fiscal	170
2.13	Normas débiles en cuanto a la aplicación de multas e insuficiente aplicación de multas	171
2.14	Multiplicidad de sistemas de evaluación con funciones superpuestas	171
2.15	Débil participación ciudadana en el ejercicio del control fiscal	173
2.16	Elaboración en los informes macrofiscales	174
2.17	Falta de calidad en el ejercicio del control fiscal	174
2.18	Alcance del proceso de revisión de la cuenta	175
2.19	Falta de claridad sobre la función del control fiscal de segundo nivel	176
2.20	Frecuente prescripción de los procesos de Responsabilidad fiscal	177
2.21	Propuesta de reforma constitucional	179

Apéndice: Control fiscal en el territorio

1.	Mapa de las contralorías territoriales	185
2.	Principales características	186
3.	Categoría territorial	187
3.1	Presupuesto por cuartiles	189

3.2	Contralorías municipales	190
3.3	Contralorías departamentales y distritales	195
4.	Análisis del presupuesto de las contralorías	
	en términos reales	199
4.1	Contralorías municipales	200
4.2	Contralorías departamentales y distritales	201
5.	Calidad del control fiscal territorial	202
5.1	Contralorías territoriales	202
5.2	Informes e indicadores de gestión de las contralorías	202
6.	Contralorías municipales	205
6.1	Contraloría de Tunja	205
6.2	Contraloría de Popayán	206
6.3	Contraloría de Valledupar	208
6.4	Contraloría de Armenia	210
6.5	Contraloría de Pasto	212
6.6	Contraloría de Cúcuta	213
6.7	Contraloría de Manizales	215
6.8	Contraloría de Cali	216
7.	Contralorías departamentales y distritales	218
7.1	Contraloría de Amazonas	218
7.2	Contraloría de Arauca	220
7.3	Contraloría de Santa Marta	221
7.4	Contraloría de la Guajira	223
7.5	Contraloría de Bolívar	225
7.6	Contraloría de Risaralda	227
7.7	Contraloría de Cundinamarca	228
7.8	Contraloría de Cartagena	230
8.	Indicadores promedio de todas las contralorías	232
8.1	Contralorías municipales	232
8.2	Contralorías departamentales y distritales	233
9.	Contraloría General de la República (CGR)	235
9.1	Estructura orgánica	235
9.2	Organización funcional	235

10. Crítica ausencia de información para elaborar los indicadores	240
11. Debilidades y fortalezas de las contralorías territoriales	242
11.1 Fortalezas	242
11.2 Debilidades	243
Bibliografía	245

Agradecimientos

Quiero agradecer de manera especial a la Universidad del Rosario, a su Rector Hans Peter Knudsen Quevedo y al Decano de la Facultad de Jurisprudencia, Alejandro Venegas Franco, por haberme abierto las puertas de sus aulas, de su excelente biblioteca y de su calificado equipo investigador del grupo “Carlos Holguín Holguín”.

Después de una enriquecedora experiencia como Auditora General de la República, he podido desde la academia conceptualizar el sistema de control fiscal que nos rige, sus fortalezas y debilidades y su fundamental papel como garante del Estado Social de Derecho en nuestra sociedad. El trabajo entregado hoy a la comunidad académica ha sido posible gracias al estímulo de la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y al intercambio permanente de ideas con el selecto grupo de académicos, entre quienes debo destacar a Carlos Ariel Sánchez Torres, Dolly Pedraza de Arenas, Diego Younes Moreno, Manuel Restrepo Medina y Peter Deneiger con quienes he tenido el privilegio de realizar un permanente intercambio de ideas, sin el cual toda producción académica sería estéril.

Una especial mención a Carlos Ariel Sánchez Torres, Director del proyecto, por el generoso aporte de sus ideas sobre las complejidades de la responsabilidad fiscal y el poder ciudadano como órgano de control fiscal que se encuentran incorporadas en este estudio.

A los jóvenes investigadores Edilberto Peña González y David Aldana Arévalo por su valioso aporte y, especialmente, al estudio estadístico que se refleja en el apéndice de esta publicación y con base en el cual se proyectaron varias de las propuestas. De igual forma, al equipo de la Auditoría General de la República, a los contralores nacional, departamentales, distritales y municipales, de quienes mucho aprendí en la experiencia del ejercicio de esta función pública, tan poco conocida pero tan fundamental para la construcción de una verdadera democracia, sustentada en una confiable rendición de cuentas a la ciudadanía.

Clara López Obregón

Prólogo

En el marco de la cooperación colombo-alemana y por mandato del Ministerio de Cooperación Alemán, la GTZ en el programa Prodespaz (Programa de Apoyo a la Descentralización y el Desarrollo Local para la Paz) ha orientado sus esfuerzos conjuntamente con sus contrapartes en el gobierno colombiano a mejorar la presencia y la aceptación del estado, así como a proponer reformas que contribuyan a mejorar la gobernabilidad como un camino hacia la paz.

En ese contexto, se ha trabajado con especial énfasis en temas como transparencia, rendición de cuentas, control social, planeación y presupuestos participativos en el ámbito territorial. El propósito es, por una parte, contribuir a que los gobiernos rindan cuentas a la ciudadanía e incorporen la información que los ciudadanos esperan tener acerca de la gestión de sus gobiernos. De otro lado, hacer ciudadanos más conocedores de los asuntos públicos, comprometidos con el desarrollo y responsables, exigentes con la buena marcha de los gobiernos.

Parte imprescindible de la buena marcha de un Estado es contar con un adecuado sistema de control fiscal. Las estrategias de acercar el Estado y la sociedad, si bien son fundamentales, no pueden de ninguna manera ser la única fuente de control. Los países considerados como de menor riesgo de corrupción en los *ranking* internacionales, todos, absolutamente sin excepción, cuentan con sistemas de control fiscal técnico, autónomo y con herramientas e instrumentos de auditoría confiables, que permiten dar un parte de tranquilidad a la ciudadanía, por la seriedad y el rigor con el cual se revisan las cuentas públicas.

En Colombia, el tema ha estado presente en muchos escenarios y se vislumbra la necesidad de una reforma que mejore la calidad del control. Como programa de descentralización, nuestro objetivo es contribuir con propuestas para mejorar la capacidad de autorregulación territorial y hacer propuestas nacionales sobre cómo lograrlo. El Programa de Lucha contra la Corrupción, liderado por la Vicepresidencia de la República, consciente de la importancia del tema y de la necesidad de encontrar caminos viables para fortalecer el control, solicitó a la cooperación técnica alemana su concurso para que con una universidad en Colombia, y basados en la experticia de la GTZ en estos temas y el reconocimiento

que el sistema alemán de control tiene, hicieran propuestas que contribuyeran a este propósito.

Dada la larga trayectoria de la Universidad del Rosario, se acordó un trabajo conjunto que hoy presentamos para discusión. Esta investigación corresponde a la segunda fase del proyecto, donde se recoge el diagnóstico del sistema general de control fiscal en sus aspectos normativos, estructura orgánica y complejidad funcional; así como, el análisis de la gestión de las contralorías, a partir del análisis de sus principales indicadores de gestión y de resultados, lo cual culmina con una radiografía de las fortalezas y debilidades de los órganos de control fiscal acompañados de propuestas concretas para su mejoramiento. No obstante, va más allá de un diagnóstico, porque el trabajo que ahora entregamos constituye una sistematización del sistema constitucional del control fiscal en Colombia a la luz de su desarrollo legal, jurisprudencial e incluso reglamentario. Con ello, se hace un aporte conceptual a la discusión sobre esta materia.

El proyecto continúa en una tercera fase, con propuestas concretas para el mejoramiento de las contralorías territoriales bajo la normatividad vigente y una ambiciosa propuesta de reforma estructural que está en proceso de elaboración.

El libro presentado hoy es producto de muchas personas e instituciones que nos han acompañado en este esfuerzo. Por esto, queremos agradecer a la Contraloría General de la República; a la Auditoría General de la República; a las contralorías departamentales, distritales y municipales; al experto en finanzas públicas del Tribunal de Cuentas alemán, Peter Dineiger, quien hizo valiosos aportes desde su experiencia internacional; a la autora, Clara López Obregón; a los investigadores de la Universidad del Rosario, Carlos Ariel Sánchez Torres y Rodrigo Naranjo Galves; a los jóvenes investigadores, David Aldana Arévalo y Edilberto Peña González, y demás especialistas en el tema, que de manera generosa también han hecho sus valiosos aportes.

Viviana Barberena Nisimblat

Asesora GTZ-Prodespaz

Responsable para el tema de Aceptación del Estado

Introducción

Este trabajo emprende el análisis del control fiscal territorial desde diferentes ópticas, con el propósito de concretar una propuesta concertada y participativa para su mejoramiento. Parte del diseño institucional concebido en la Constitución Política de 1991 y de los sucesivos desarrollos legislativos y jurisprudenciales, y, además, se complementa con las diversas propuestas de reformas al Estado, donde se ha responsabilizado al control fiscal territorial de variados tipos de problemas, entre los cuales se encuentran: corrupción, burocratización, politización, bajo nivel de desarrollo institucional, metodologías de evaluación de baja calidad y, por supuesto, falta de resultados en su gestión.

Los ámbitos de las propuestas de reforma han sido tradicionalmente normativos, como se verá en el desarrollo del trabajo, y también, fiscales a partir del gasto que en últimas fundamentan el primero.

Dentro del escenario un poco oscuro del control fiscal territorial, este trabajo pretende, a partir de un diagnóstico objetivo, elaborar una propuesta de mejoramiento de éste que abarque los dos niveles que lo ejercen: el primer nivel, compuesto por la Contraloría General de la República (CGR) y las contralorías territoriales y, el segundo, por la Auditoría General de la República (AGR).

La investigación se plantea el siguiente problema central: ¿Cómo hacer del control fiscal un instrumento de fortalecimiento de la democracia local?

Hipótesis

El mejoramiento y la optimización de la eficiencia y eficacia del control fiscal territorial es elemento clave para recuperar y fortalecer la confianza ciudadana en la rendición de cuentas de las autoridades locales. Lo anterior, respecto de la transparencia de la gestión de los recursos públicos y su destino efectivo a la satisfacción de las finalidades sociales del Estado a su cargo, lo cual constituye un requisito indispensable para el fortalecimiento y legitimación de la democracia local.

Es necesario contar con un control fiscal territorial efectivo para garantizar la materialización de los fines sociales del Estado, cuyo cumplimiento corresponde principalmente al ámbito territorial.

El fortalecimiento del control fiscal local es parte fundamental del proceso de profundización y mejoramiento del proceso de descentralización territorial. El refuerzo de la democracia local en lo relativo al control fiscal exige: a) la elección del funcionario que lo ejerce (contralor departamental o municipal), y b) la financiación local de dicho servicio. Para lo anterior son necesarios: a) mecanismos de despolitización de la elección del Contralor y del funcionamiento de las contralorías, y b) la implementación de mecanismos de agrupación regional de órganos de control para lograr economías de escala, con lo cual se reducen costos sin sacrificar eficiencia.

El mejoramiento del control fiscal territorial requiere complementar el control de segundo nivel con un mecanismo de subsidiariedad en el ejercicio del control por parte de la Contraloría General de la República, mediante una adecuada comprensión de la figura del control excepcional, hoy ampliada a tal punto, que ha terminado por socavar la autonomía local y por recentralizar lo fundamental del control fiscal territorial.

Objetivo

Elaborar una propuesta de mejoramiento del control fiscal territorial, que abarque los dos niveles que lo ejercen. Se entiende por control fiscal territorial el control ejercido por las contralorías territoriales sobre sus recursos propios y por la Contraloría General de la República sobre los recursos de transferencia de la nación (control prevalente); así como, sobre recursos propios de las entidades territoriales mediante los mecanismos de control excepcional.

Para ello se requiere: a) profundizar en el diagnóstico y la conceptualización del sistema de control fiscal establecido en la Constitución; b) establecer las fortalezas y debilidades de su regulación legal; c) analizar el impacto normativo del desarrollo jurisprudencial sobre la regulación legal, y d) evaluar la práctica del control fiscal, por parte de los órganos de control fiscal competentes.

Esquema general del diagnóstico analítico

Marco Constitucional del sistema de control fiscal colombiano

En el primer capítulo se procede a sistematizar el marco constitucional del sistema control fiscal colombiano para establecer su diseño institucional y ele-

mentos esenciales, como primera instancia para proceder a la evaluación de la distribución de funciones entre los tres niveles estatales y de su estructura orgánica.

Distribución de competencias entre órganos de control fiscal

En el segundo capítulo se describe y analiza el ámbito competencial de la Contraloría General de la República, a la luz de la fórmula de unidad nacional con autonomía de las entidades territoriales contenida en el artículo primero de la Carta. De él se desprende una tensión entre los dos extremos de la fórmula que yace en el centro de la polémica, alrededor de la cual gira la asignación de competencias entre la Contraloría General y las territoriales.

De igual forma, se analizan las competencias comunes de las contralorías del país, que ejercen en su jurisdicción territorial, pero son sometidas a tres grandes potestades conferidas por la Constitución, la ley y la jurisprudencia constitucional a la Contraloría General de la República, de manera preferente. Ellas son: a) la potestad reglamentaria para expedir normas generales de armonización en materia de auditoría gubernamental o Normas de Auditoría Gubernamental (NAG) con carácter obligatorio para las contralorías territoriales, las cuales tienen en esta materia una atribución subsidiaria y residual; b) el control excepcional sobre los recursos propios de las entidades territoriales, y c) un derivado jurisprudencial y legal, posterior al anterior, que le confiere a la Contraloría General un control concurrente, pero prevalente; es decir, con capacidad de desplazar la competencia territorial, sobre la totalidad de los recursos que la nación transfiere a las entidades territoriales.

En la parte final se analiza la novedosa figura de la Auditoría General de la República, que refleja la estructuración del sistema de control fiscal en dos niveles diferenciados: el primero, a cargo de las contralorías, con la misión de vigilar la gestión fiscal de las entidades estatales, y el segundo, a cargo de la Auditoría, con la función de velar por la transparencia en el manejo de los recursos confiados a las contralorías y la calidad y eficiencia con que cumplen su misión constitucional y legal.

De igual forma, se abre el análisis de los mecanismos de selección de los contralores, uno de los aspectos más criticados del sistema vigente.

Desarrollo legal del control fiscal territorial a la luz de la jurisprudencia

La Constitución de 1991 amplió de manera significativa el espectro del control fiscal en el país al establecer que la vigilancia fiscal se ejercerá no solamente sobre las entidades públicas, sino también sobre los particulares que manejen fondos o bienes de la nación y de las entidades territoriales (CP, art. 267 y 272). De esta forma, se establece el principio de universalidad de la vigilancia fiscal, pues se determina que donde haya un bien o recurso público, allí llegará el control fiscal, sin tener en cuenta la naturaleza pública o privada de la persona jurídica o natural que lo administre. Con todo, existe una gran cantidad de entidades de diversa naturaleza que pertenecen a distintos niveles de gobierno y gozan de diversos grados de autonomía. Adicionalmente, los recursos que manejan tienen características diferentes, por lo cual la asignación de competencias entre los distintos órganos de control fiscal ha resultado más complicada de lo apreciado a primera vista. Además, han surgido interrogantes en lo relacionado con el alcance del control fiscal cuando los recursos manejados tienen un carácter mixto y pertenece una cuota al sector público y otra al privado o solidario.

La interpretación legal y jurisprudencial de la universalidad del control fiscal ha conducido a un complejo entramado de distribución de competencias entre los distintos órganos de control fiscal y ha generado conflictos y duplicación de funciones. Son diversos los criterios de distribución utilizados: nivel u orden de gobierno del sujeto vigilado, naturaleza jurídica del sujeto vigilado y naturaleza de los recursos vigilados. Dicha clasificación ha repercutido, a su vez, sobre el alcance o amplitud del control fiscal ejercido.

En el tercer capítulo se analiza esta temática con especial énfasis en el control fiscal territorial, a la luz de su desarrollo legal y jurisprudencial. El término “control fiscal territorial”, utilizado a lo largo del texto, comprende la vigilancia fiscal de la totalidad de los recursos de las entidades territoriales, independientemente del órgano de control fiscal que la ejerza. En consecuencia, el análisis abarca el control fiscal ejercido por las contralorías departamentales, distritales y municipales y la Contraloría General de la República (CGR) sobre los recursos y entidades de las entidades territoriales; así como el ejercido por la Auditoría

General de la República sobre los recursos entregados a las contralorías, para el cumplimiento de su misión fiscalizadora.

Se analizan, en primer lugar, la distribución de competencias entre los distintos órganos de control fiscal; el alcance del control fiscal según la naturaleza del sujeto vigilado, y la repartición de responsabilidades, en función de las características de los recursos vigilados.

En segundo lugar, se analiza de manera separada la competencia y alcance del control fiscal de segundo nivel, a cargo de la Auditoría General de la República, que se circunscribe a la vigilancia de las contralorías del país. También, se estudia brevemente la posibilidad de delegar funciones de control fiscal en manos de particulares.

En las secciones finales se detalla la estructura orgánica del control fiscal en los territorios; las principales características de las contralorías territoriales y de las gerencias departamentales de la CGR; los indicadores de gestión y resultados de unas y otras, respecto del control fiscal de los recursos de las entidades territoriales, y, para terminar, se lleva a cabo un resumen de fortalezas y debilidades de la estructura funcional y orgánica del control fiscal en los territorios.

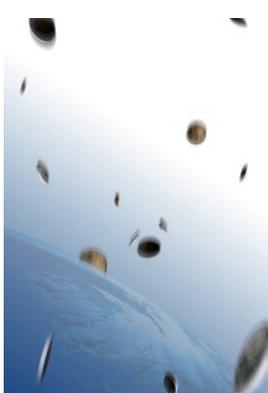
Elementos fundamentales de una propuesta de mejoramiento del control fiscal territorial

En el cuarto y último capítulo se relacionan los elementos principales para la construcción de una reforma orientada al mejoramiento del control fiscal territorial, como fundamento de la profundización de la democracia local. De igual forma, se proponen nuevas líneas de investigación para garantizar bases sólidas y técnicas a las propuestas, entre las cuales se encuentran: el fortalecimiento financiero de las contralorías; la racionalización y fusión de muchas de ellas, atendiendo criterios de economías de escala; la carrera administrativa fiscal; la reversión del criterio re-centralista, que ha caracterizado el reformismo constitucional en materias relacionadas con la descentralización y la autonomía local, entre muchas otras.

La propuesta abarca reformas estructurales de carácter orgánico y funcional, que requieren una reforma constitucional y una regulación legal complementaria. Con todo, se enfatiza en la necesidad de cualificar la capacidad de

gestión de las contralorías territoriales y de sus rectores y se propone elevar las calidades exigidas a los candidatos a dichos destinos; concretar un régimen más estricto de inhabilidades e incompatibilidades, e incorporar la exigencia de un concurso técnico en el proceso de selección, donde primen los méritos comprobados mediante examen objetivo y riguroso.

Finalmente, se destaca el papel que pueden jugar la Contraloría y la Auditoría General de la República en el mejoramiento del control fiscal territorial. La primera mediante capacitación y asistencia técnica, además de una buena utilización de la potestad reglamentaria entregada por la Constitución. Y la segunda, a través de un riguroso mecanismo de certificación de las contralorías, orientado a promover la calidad del control fiscal. Esto último, mediante la aplicación de las metodologías desarrolladas con financiación del BID, que incorporan indicadores de técnicos de evaluación de gestión y resultados en materia de control fiscal, ámbito delicado para la rendición de cuentas de la democracia ante la ciudadanía.



Este libro, resultado del proyecto de investigación sobre Control Fiscal Territorial del Grupo de Investigaciones en Derecho Público Carlos Holguín Holguín, realiza un diagnóstico del sistema general de control fiscal territorial en sus aspectos normativos, estructura orgánica y complejidad funcional, así como el análisis de la gestión de las contralorías a partir del estudio de sus principales indicadores de gestión y de resultados.

Este texto elabora una radiografía de las fortalezas y debilidades de los órganos de control fiscal, acompañado de los fundamentos y principales elementos para su reforma a partir de la regionalización del control fiscal territorial. Sin embargo, este trabajo va más allá de un diagnóstico, porque constituye una sistematización del sistema constitucional del control fiscal en Colombia a la luz de su desarrollo legal, jurisprudencial e, incluso, reglamentario. Con esto se hace un aporte conceptual a la discusión sobre la materia en que se encuentra la agenda de reformas del Estado, por lo cual es de utilidad tanto para las autoridades como para la comunidad académica.



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO
Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario - 1633

Por encargo de



Ministerio Federal de
Cooperación Económica
y Desarrollo

